

政府发展粮食经济的 管理行为分析

● 杜彦坤 著

中国农业科学技术出版社

政府发展粮食经济的管理行为分析

杜彦坤 著

中国农业科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府发展粮食经济的管理行为分析/杜彦坤著.
- 北京:中国农业科学技术出版社,2002.8
ISBN 7-80167-447-2

I. 政… II. 杜… III. 国家干预-粮食作物-
作物经济-经济管理-研究 IV. F307.11

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 064630 号

责任编辑
出版发行

经 销
印 刷
开 本
印 数
版 次
定 价

徐平丽 黄 卫

中国农业科学技术出版社 邮编:100081

电话:(010)68919711;68919703;传真:68919698

新华书店北京发行所

北京奥隆印刷厂

850mm × 1168mm 1/32 印张:10.75

1 ~ 200 册 字数:276 千字

2002 年 8 月第 1 版,2002 年 8 月第 1 次印刷

20.00 元

序

从新世纪开始,中国进入全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的新阶段。中国经过半个多世纪的努力,特别是改革开放 20 多年的发展,农业取得了举世瞩目的成就,用占世界 7 % 的耕地养活了全世界 22 % 的人口,对世界稳定、人类文明做出了巨大贡献。随着农村市场经济体制改革的不断深入,我国已经初步构建起了市场经济的框架体系,政策、科技、资本等要素的联合作用,使得粮食等主要农产品供求实现了由长期短缺到基本平衡、丰年有余的历史性伟大转折,农产品数量问题基本解决,调整结构、提高效益、增加农民收入和改善生态环境已经成为新阶段农业和农村经济发展的重要任务。我国农业发展进入新的阶段,为我国农业产业结构调整和农村经济体制进一步深化改革创造了不可缺少的外部环境,同时,也为我国积极应对加入世界贸易组织的挑战奠定了至关重要的基础。

我国农业在主要农产品供求关系实现历史性转折的同时,也遇到了农产品普遍卖难、价格持续低迷、农民增收困难等新情况,产业和产品结构以及区域布局不合理、整体效益不高、生态环境恶化、市场制约程度加大等问题成为新阶段农业发展面临的新问题,我国农业正处在一个关键的转型时期。在这样的背景下,中国成了世界贸易组织的正式成员之一。我们必须正视入世后将对中国农业带来的全局性影响,采取切实可行的措施进行积极应对,尽快使我国的经济发展融入世界经济之中。中国政府需要遵循规则、履行承诺,面对国内、国际市场的双重竞争,努力提高农业整体素质和国际竞争力,使中国农业稳步驶入国际化之路。面临新的形势、新的任务,必须用发展的观点和思路来解决发展中的农业问题。

粮食,作为农业的主要产品,是人类最基本的生存资料。粮食问题是中国农业乃至国民经济发展的一个具有战略性、长期性的议题。如何实现粮食生产、储备、流通、消费等各个环节的健康运转,确保全国人民的食物安全和营养健康,是新中国政府长期以来不懈努力的重要目标之一。面对粮食发展中供给、需求、结构、可持续性等系列问题,以及未来人口增长带来的压力,政府在发展粮食经济、确保粮食安全的问题上要有新的思路、新的举措。在粮食经济发展中政府将履行重要职责,其主体地位作用不可替代,当然政府的职能和行为方式会随着市场化、国际化交织的外部环境的变化而有所改变。

《政府发展粮食经济的管理行为分析》一书,是在作者博士论文的基础上修改、完善而成的,该书立足中国粮食经济的发展,以政府管理行为作为分析视角,对政府管理者、管理组织以及生产者——农民发展粮食经济的行为,进行了全面的研究,对区域比较优势、科技创新、市场化等重要因素进行了实证分析,并提出了政府发展粮食经济的管理行为取向。本书研究视角富有新意、构思框架合理完整、资料翔实、分析透彻,相信本书的出版对开展政府粮食管理行为、粮食经济发展等研究具有一定推动作用,对政府有关部门发展粮食经济的管理决策也会有参考价值。

卢良恕

2002年7月

目 录

第一部分 命题背景

导 论

一 选题背景	(3)
二 整体思路	(5)
三 国内外粮食发展研究现状及借鉴、评价	(7)
四 理论基础与方法	(12)
五 结构框架与内容布局	(12)
六 几个重要概念	(13)
第一章 中国粮食经济发展的回顾与评价	(15)
一 中国粮食生产的历史回眸	(15)
二 中国粮食生产发展的新趋势与政府管理行为	(27)
第二章 中国发展粮食经济的政府管理行为分析	(43)
一 中国粮食经济发展中的政府管理行为职能分析	(44)
二 政府管理对中国粮食经济发展的影响分析	(51)
三 中国政府发展粮食经济的历史回顾及理性预见	(63)
第三章 中国政府发展粮食生产的目标与压力环境	(67)
一 21 世纪前期中国粮食供求趋势分析	(67)
二 21 世纪前期中国政府粮食生产发展目标界定	(82)
三 中国政府发展粮食生产的“压力环境”	(87)

第二部分 理论思考

第四章 国外政府管理行为理论评述·····	(105)
一 国内粮食生产理论·····	(105)
二 政府管理行为的经济学理论·····	(108)
三 政府管理行为的管理学理论·····	(121)

第三部分 主体研究

第五章 中国农户粮食生产行为理论研究·····	(131)
一 中国农业生产者——农户生产行为理论分析·····	(131)
二 中国粮食生产者——农户粮食生产行为研究·····	(141)
三 中国农户粮食生产行为的影响因素分析·····	(151)
第六章 中国粮食经济管理者的行为理论研究·····	(161)
一 中国政府粮食经济管理者的角色行为研究·····	(161)
二 中国政府粮食经济管理者的决策特征分析·····	(165)
三 中国政府粮食经济管理者的素质分析·····	(167)
第七章 中国政府粮食经济管理组织行为理论研究·····	(177)
一 我国政府正式粮食经济管理组织形式·····	(178)
二 中国政府粮食经济管理组织行为分析·····	(183)

第四部分 行为选择

第八章 发挥区域优势与粮食经济政府管理行为·····	(193)
一 新时期我国粮食经济区域布局的优化分析·····	(194)

二 中国粮食经济区域比较优势差异及变化趋势研究	(205)
三 中国粮食经济发挥区域比较优势的整体发展布局 与对策	(224)
第九章 技术创新与粮食经济政府管理行为	(232)
一 战略选择:推进新的农业科技革命	(233)
二 迎接挑战:认真谋划中国农业科技发展	(241)
三 发展部署:建立以发展粮食经济为主要目标的农业 科技创新体系	(260)
第十章 市场化与粮食经济政府管理行为	(268)
一 我国粮食流通体制市场化改革进程分析	(269)
二 对我国政府粮食流通体制改革政策的理论思考	(275)
三 加入 WTO 对我国政府发展农业(粮食)经济的 影响	(281)
四 农业政策性金融职能完善与粮食经济发展	(288)
五 市场化背景下政府发展粮食经济的管理行为趋向	(296)
第十一章 几点结论与行为取向	(302)
一 几点结论	(302)
二 中国发展粮食经济的政府管理行为取向建议	(306)
主要参考文献	(308)
英文摘要	(319)
附表	(325)
后记	(333)

第一部分

命题背景

导 论

一、选题背景

地球上自从有了人类,“吃饭危机”的问题就开始困扰着人类社会。“国以民为本,民以食为天”。自古至今,吃饭问题不仅是人类生存最基本的需要,也历来是国家稳定和社会发展的永恒主题。回首过去,曾几何时,国际经济界对世界粮食生产前景还洋溢出一种乐观的气氛。二战以后,随着世界性的养息休生和农业科技水平的不断提高,世界粮食生产也曾出现过喜人的局面。尤其是“绿色革命”以来粮食产量的持续增加,使一大批发展中国家相继解决了温饱,实现了粮食的自给。

然而,进入 20 世纪 90 年代,世界粮食生产的徘徊和库存骤减以及占世界人口 3/4 的发展中国家粮食供给不足的现实,并没有像希望的那样让人们长久地沉浸在温馨的好梦之中。人类在走近 20 世纪末迎接新世纪的曙光中,仍不得不认真面对吃饭问题。以致于联合国自 1974 年以来于 1996 年 11 月(13~17 日)第二次在罗马又召开世界粮食首脑会议,共同商讨世界粮食安全问题。并指出:“各国政府对确保其公民的粮食安全负有最终责任”。粮食问题又日益成为全世界一个沉甸甸的话题,并且中国的粮食问题亦为世界所关注。随着时间的推移,近几年世界粮食安全状况才得到一定改善。

中国作为拥有 13 亿人口的农业大国,一向把“粮乃治国之本”、“无粮则民乱”等古训作为治国安邦的至理名言。新中国成立后,党和政府历来十分重视粮食安全问题。中国以占世界 7% 的耕地养活了占世界 22% 的人口,基本解决了 12 多亿人的吃饭问

题,创造了举世瞩目的奇迹,这是中国对世界粮食安全的最大贡献。然而,自 1985—1994 年,粮食产量增长出现低于人口增长的局面,人均产量下降为 368 公斤。面对粮食生产的徘徊不前以及人口增长、耕地减少和需求增加等硬约束因素的存在,使本不轻松的中国粮食在下个世纪将面临严峻的挑战。莱斯特·布朗文中称,“突然之间,中国开始失去养活自己的能力。”针对布朗的预言,国内外学术界就中国粮食问题积极展开了讨论,纷纷对此提出疑义,普遍认为中国的粮食问题远没有其预测的那样悲观。特别是中国粮食生产连续几年的大丰收,使得粮食供求状况发生根本变化,实现粮食供求的基本平衡,丰年有余。并没有“饿死世界”的迹象,倒是为世界粮食做出贡献。粮食生产发展进入新的阶段,粮食经济发展又面临新的挑战。特别是在加入 WTO 的大背景下,政府发展粮食经济,确保国民粮食安全,成为新世纪政府实现经济和社会稳定发展的重大问题。

粮食安全的特殊意义和粮食生产对农业、农村和农民发展的现实意义,决定了政府发展粮食生产的重要经济管理职能。从而,也就理顺了粮食生产——政府经济管理行为之间的逻辑关系。并且,随着新阶段的来临政府管理行为对粮食生产发展的作用和行为选择倍加受到关注。1996 年世界粮食首脑会议的一个重要成果,就是国家元首和政府首脑可以通过《行动计划》具体表现其为实现世界粮食安全作出承诺。并在背景文件中明确指出,“任何一个国家的粮食安全必须由其国家政府与各地方当局一起,同社会上的有关团体和个人负起责任和管理,并有必要进行国家协调和联络。国际社会和国际组织能发挥有益的作用,但不能取代各国内部本身实现粮食安全的各项行动和政治意志。”^①面对 21 世纪的中国粮食发展,中国政府已向世界庄严宣布:中国能够以自己的力量实现粮食基本自给。实现这一目标的关键和难点不是中国能

^① 联合国粮食及农业组织. 1996 世界粮食首脑会议,技术背景文件综合概要,第 11 页

不能养活自己,而是中国怎样养活自己。目前中国已经实现了粮食基本自给,近几年又呈现相对过剩,农民收入锐减,积压严重,中央财政不堪重负。政府如何在新的阶段,按照 WTO 的规则,协调粮食生产发展与农民增收、农业增效的关系,如何增强粮食生产综合能力,确保粮食安全,促进粮食经济的健康发展,成为新世纪政府宏观调控的重要命题。

根据命题背景要求,目的致力于:突破学科界限,利用西方经济学、马克思主义政治经济学、管理学、行为学等理论,对中国政府作为发展粮食经济管理行为主体的内在规律和机制以及特征进行研究,为政府的科学管理与决策提供理论依据;对政府发展粮食经济的现行管理政策进行实证分析,透视政策的运行绩效,促进政策的改革与完善,提高政府的有效性;突出创新,通过对政府发展粮食经济中生产者——农户粮食生产行为、政府粮食经济决策者、管理者行为、政府粮食经济管理组织行为进行预测、解释和控制的分析研究,力求使结果能真正有益于中国粮食经济管理的科学性和有效性,有益于粮食经济的持续、健康发展。

二、整体思路

本书的总体框架由命题背景、理论思考、主体研究、行为选择四大部分构成,共用 11 个章节进行具体论述。首先对中国粮食生产的发展进行回顾和评价,通过科学的阶段划分,在借鉴国外管理行为经验的基础上,充分分析不同发展时期政府管理行为对粮食生产发展的影响,并做出宏观评价与反思;进而在对 21 世纪前期中国政府粮食生产行为目标加以界定的基础上,就发展粮食生产面临的压力环境和新的形势进行分析;鉴于学科的交叉,注意了对本研究基本支撑理论的分析;遵循政府行为研究的层次规律,重点对中国政府发展粮食经济的个体行为、组织行为等不同层次的行为理论进行研究;随后就现代政府管理行为取向的基本层面(区域

比较优势、技术创新、市场化)进行实证研究,最终提出研究结论和中国发展粮食经济的政府管理行为取向建议。

政府行为,特别是政府的经济管理行为是目前学术界和政府管理者阶层十分关注的话题之一。从宏观来看,世界各国在发展经济过程中,都面临如何看待和积极发挥政府作用的问题,以及对政府行为的规范。世界银行 1997 年的世界发展报告就以《变革世界中的政府》为题,论述各国政府行为的作用和现状。从粮食生产发展来分析,我国粮食生产发展同样面临新的形势和新的选择,政府管理行为的取向直接影响着粮食生产发展中农业增效和农民增收等现实问题的解决,以及未来实现粮食基本自给,保障 21 世纪 16 亿人口的食物安全这一目标与承诺的实现。在我国由计划经济向市场经济不断转型以及农产品市场尚待完善和发展的今天,政府对实现粮食生产的持续发展和未来有效供给具有至关重要的作用。

本研究的理论与现实意义可以归结为:把经济学、管理学、行为学等多学科相关知识有机结合起来,从不同的层面对政府管理行为开展研究,这不仅对中国粮食经济理论研究的学科完善与发展具有理论意义,更重要的是有助于增强政府发展粮食生产政策的科学性、可行性,极富现实意义;避免盲目套用西方经济学理论而忽视中国较为复杂的客观实际,以及经济理论与粮食生产、技术理论脱节的缺陷,通过实证分析努力使理论研究实践化,促进政府行为的规范化;尝试把粮食生产、流通、消费、贸易等问题综合到粮食经济系统的角度来研究,从而为政府决策提供更为可信、可行的理论依据。

三、国内外粮食发展研究现状及借鉴、评价

政府行为是一种重要的历史现象、社会现象和政治现象^①。为突出本研究的针对性,有必要对粮食发展研究的现状予以分析,这是本题的基础所在。21 世纪前期是中国粮食、农业和整个国民经济发展的一个重要发展时期。人口增长将在 30 年代达到高峰 16 亿,耕地资源将减少到低谷 0.9 亿公顷,国民经济持续增长,粮食需求将有较大幅度增加,人民生活将开始步入富裕阶段,恩格尔系数下降到 38 %左右(梅方权,1995)。对这一时期中国的粮食状况,国内外研究较多,但对该阶段政府管理行为取向的研究则少之又少,国内外学者多集中在宏观经济管理及企业管理领域的研究。

1. 粮食发展理论研究

(1) 中国粮食发展趋势的研究^②

国内外具代表性的有:罗斯格兰特(Rosegrant, 1995)、段志惶(美国农业部经济研究局, 1996)、唐纳德·迈克尔等(世界银行, 1993)、黄季焜(国际食品政策研究所, 1995)、世界观察研究所(Brown, 1995)、日本海外经济合作基金会(OECF, 1995), 梅方权(1995)、马晓河(1997)等。尽管各研究的具体数量结果存在较大差异,但其基本观点大体一致(当然,莱斯特·布朗和日本海基会的预测因过分夸大其词和缺乏内在经济逻辑已遭到广泛批评):随着人口、经济的增长和贸易改革的推进,中国未来的粮食进口将不断上升。但国内学者认为数量上要小得多,比例在 5 %左右,不会超过消费总量的 10 %,中国能够实现基本自给的目标。本题目生产目标的界定,应以各预测研究的结果为基础,但国外的模型设计中

① 马孝扬等,《政府行为学概论》,辽宁出版社,1995 年 11 月第 1 版,第 1 页。

② 该部分可参见拙文“21 世纪前期中国粮食研究进展”,《中国食物与营养》,1998, (3)

普遍忽视了政策因素影响以及畜产品技术结构的创新对粮食需求的影响。

(2) 中国政府粮食发展战略的选择研究

可以认为有 3 种选择^①：一是立足自给策略；二是自由贸易策略；三是国际化基础上基本自给策略和以食物换食物策略。立足自给策略得到多数国内学者(刘志澄、梅方权、马晓河、杜鹰、丁声俊……)的支持,并成为中国政府的官方立场。自由贸易策略是部分海外(Ron Duncan, ……)及国内学者(Garnaut, Cai and Huang 1996; 郭书田 1996)从比较优势的角度,主张中国应积极推进农业贸易的自由化。第三种选择又包括两种：其一是以黄益平(1997)为代表的国际化基础上基本自给的策略,力求将政治性选择与经济性选择相结合。这一选择其实是基本自给政策正确实施的解释。其二是以卢锋(1997)为代表的以食物换食物策略,即利用具有比较优势的食物(如蔬菜、水果、水产品)的出口外汇来进口不具优势的粮食。这种政策的用意很令人鼓舞,即解决了粮食又增长了经济,但良好国际贸易形势的预期并非随我所愿,提出者尽管强调与自由贸易的区别,但实际运作起来难以掌握和成型^②。

(3) 粮食生产制约因素研究

这是本研究要借鉴的重要内容。国内外研究结果概括起来主要因素有：①资源制约,包括耕地、水资源等因素对粮食生产的制约,以及荒漠化(年增速为2 460平方千米)、盐碱化和呈上升趋势的自然灾害等资源环境恶化也成为粮食生产面临的严重问题之一。②科技制约,由于多种原因所致我国农业科技存在严重滞后状况,科技进步在粮食生产中的贡献率只有30%~40%。③投入制约,由于国家财力不足以及生产要素分配上的非农偏好等原因,农业投入份额不仅偏低(基本在3%左右徘徊),而且比重又显现

^① 这里的划分属个人之见。

^② 本文认为,目前纷乱无序的国际政治环境,必将影响国际贸易环境,进而使这一预期难度增加

出逐年减少之势,农业投入严重不足,导致农业基础设施条件难以改善,多数水库带病服役,农业生产基础薄弱,抗灾能力下降。④政策制约,特别是价格政策。⑤规模制约,生产规模小、经营分散,提高了新技术采用成本和管理成本,在这种状况下很难避免粮食生产的波动,粮食生产的效益也难以提高。

(4)中国粮食生产发展的对策研究

如何促进我国粮食生产的发展,社会各界和学者提出了各种建议。大体有:规模经营说、增加投入说、科技兴粮说、开发保护耕地说、调整生产结构说、价格保护说、加强宏观调控说、体制(生产、流通等)改革说、参加国际大循环说、粮食产业化及优先发展说等等。这些主张都从不同侧面寻求发展我国粮食生产的有效途径,是值得重视和研究借鉴的。但有一点需要明确,中国的粮食生产问题是一个复杂而又特殊的问题。粮食关系到城里的“米袋子”、市场物价的稳定和社会安定等全局性问题,研究粮食生产对策必须充分考虑各种内外部因素的影响,摆脱行业限制,使结论不仅符合理论要求,也要符合我国实际情况,既突出有效性、宏观性和实证性,又更具可靠性和可操作性。

纵观国内外研究现状,在对中国未来粮食生产和供求的预测分析中,大多数学者普遍认可这样的结论:在中国粮食问题上消极悲观是没有根据的,盲目的乐观也是不可取的。中国政府依靠自己的努力,完全能基本满足不断增长的粮食需求。当然,这是以政府实施正确、有效的行为为前提的。国内外粮食发展的研究为政府管理研究奠定了基础,同时,也界定了前提条件。当然研究也表明,未来中国粮食发展与中国政府未来的科技、投资政策和体制改革关联度较高,这也正是本题的主要研究内容。

2. 经济管理行为研究

对经济管理行为的研究,就命题内容而言属宏观理论的范畴,它研究的主要命题仍是总体经济资源如何才能得到充分利用,以